

FERGE ZSUZSA

A 100 LÉPÉS PROGRAMJA

– Ellentmondásos előrelépések*

Voltak régóta harsány adócsökkentési követelések. Volt néhány olyan ügy is, amelyeket a korábbi kormányzati ciklusokban teljesen marginálisan kezeltek, mint a lakásvesztést, eladósodást, gettósodást. Ezek egy részét társadalomtudományi kutatások megrendítő részletességgel mutatták be. A kutatások kormányzati hasznosítása azonban még 2003–2004 során is erőtlen maradt, amikor pedig valami már elkezdődött, például a lakásnyomor enyhítése érdekében. Gyurcsány kormánya a teendők végtelen tömegéből választott ki 2005 tavaszán egy viszonylag áttekinthető, szervezett cselekvési tervvé alakítható halmazt. Ebből lett a 100 lépés program, amely 2005 júniusától kezdve fokozatosan építkezik. Nem nyúl hozzá mindenhez.

Mögöttes meggondolások

A 2005. szeptember elejéig megismert elemei hat nagy területet érintenek, ha nem számítunk ide egyes részintézkedéseket, például az idősök emelt összegű járadékát, vagy a súlyosan fogyatékosok esetében megemelt ápolási díjat. A kiemelt, alább vizsgált területek a munkaerőpiac, a családi ellátó rendszer, az oktatás, az egészségügy, a lakásügy és az adózás. A program általában nem átfogó igényű. Az egyes területeken belül többnyire csak kisebb szegmensekkel, alkalmasint a legelhanyagoltabb problémákkal foglalkozik, különösen, ha égetőnek tekintett társadalmi feladatokhoz kapcsolódnak, mint a versenyképesség erősítése, a társadalmi igazságtalanságok csökkentése, a mély szegénység enyhítése, illetve a költségvetési egyensúly védelme. Végeredményben, ezeket összevonva, a 100 lépés program egésze az Európai Unióban is elsődlegesnek tekintett két nagy cél, a versenyképesség és a társadalmi kohézió erő-

A 2004 őszén hivatalba lépő miniszterelnök világosan látta, hogy az úgynevezett nagy reformokba akkor értelmetlen belekezdeni. Még ha szükségesek lennének is (amit – az államigazgatási reform kivételével – kétlek), és ha lettek volna is pontos, átgondolt javaslatok és forgatókönyvek (amelyek hiányoztak), akkor sem lehet fél év alatt – demokratikus konszenzusra törekvéssel – a döntésekig eljutni. Így is volt azonban töméredek kisebb-nagyobb megoldatlan, évek óta „elfekvő” probléma, például a fekete gazdaság, vagy a közgyógyellátás hiányosságai.

sítése köré épül.

Az egyes lépések 2005 szeptemberétől fokozatosan kerülnek bevezetésre. Ha törvénymódosítást igényelnek, és a javaslatokat a parlament elfogadja, vagy ha több előkészítés szükséges, akkor a legkorábbi lehetséges bevezetés ideje 2006. január. Az egyes lépések súlya és jellege igen különböző. Egy-két kivétellel nem annyira a megteendő intézkedések közeli hatása a jelentős, mint az irány, ami felé a lépések a mai berögződöttségeket elmozdíthatják. A továbbiakban nem az egyes lépéseket kommentálom, inkább a változások kivethető irányát igyekszem tisztázni. A részletes elemzés – amelynek alapanyaga az 1. táblázat – célja annak kibontása és összegzése, hogy mennyire szolgálják a részletek az egészet. Céлом nem az egyes lépések részletes bírálata (jóllehet néhol kiteszek kérdőjeleket), hanem az egész konstrukció szociálpolitikai-szociológiai elemzése.

A „100 lépés” tartalma

A **munkaerőt** érintő elgondolások a munkaerőpiac két szegmensével foglalkoznak: a munkanélküli ellátásokkal, és a szürke-fekete zónák fehérítésével. Az első területen a fő elvi cél a munkanélküli státusz megváltoztatása, a gyakorlati pedig a



munkanélküliek „visszaösztönzése” az aktív munkába. Az ellátások átnevezése – munkanélküli járandóság helyett állaskeresési támogatás – nagyon jó szolgálatot tehet. Itt és most nem szolgál többet, mint a munkanélküli stigma csökkentését, ám elvben ennél mélyebb tartalma lehet. Ha a munkanélküliséget úgy tekintjük, mint a roppant változékony globális gazdaság szerves tartozékát, amely potenciálisan mindenkit elérhet kisebb-nagyobb gyakorisággal, akkor az álláshiányos periódusokban valamilyen identitásmegőrző lehetőségeket,

*A tanulmány adatbázisa augusztus végi számokon alapul, de fő gondolatmeneten ez nem változtat, mert a trendek azóta sem módosultak számottevően.

státusfenntartó jogosultságokat valóban célszerű fenntartani. Az „átláskeresési támogatás” akkor egyszerűen szolgálná a méltóság megőrzését és a létfeltételek összeomlásának megakadályozását. A tervezett intézkedések ezt a célt a retorikán túl (amelynek főként szimbolikus jelentősége van) csak részben követik. A munkába való gyors visszacsatolást főként a munkanélküliek ellátásainak módosítása kívánja segíteni. Ez a jelenlegi összetevők átstrukturálását, egyes elemek javítását, mások színvonalrontását jelenti. Lényegük a (talán túl rohamosan) csökkenő, egészében alacsony szinttel „ösztönző”, együttműködési kötelezettséggel együtt járó ellátások. Az elgondolás nem új, ám mindig kérdés, hogy lesz-e mire ösztönözni, és lesz-e kivel együttmű-

mazhatok ennél határozottabban is: biztosan nincs kellő számú ilyenre képzett szakember.)

A szürke-fekete zónák fehéritését főként olyan konstrukciók szolgálják, amelyek egyfelől jogokkal és jogosítványokkal ruházzák fel a kiszolgáltatott alkalmi, átmeneti munkák végzőit, első alkalommal munkát vállalókat stb., másfelől szigorúbban ellenőrzik és szankcionálják a törvényt megszegő munkáltatókat. E konstrukciókban az ösztönző és szankcionáló elemek talán eléggé egyensúlyban vannak ahhoz, hogy jobb eredményt hozzanak számos, eddig sikertelen próbálkozásnál.

➔Az **oktatás** elsőként bejelentett lépései egyetlen területtel foglalkoztak, a szakképzéssel. A 15 éve elhanyagolt szakmai képzés és a szak-

kintve. A javaslat összevonja a három jelenlegi ellátást, azaz a családi pótlékot (mindenki, azaz 2,2 millió gyerek kapja), a segély-jellegű gyermekvédelmi támogatást (6-700 ezer gyerek kapja, nem nagyon jól célzottan), és a gyermekek utáni adókedvezményt (amelyet kb. 1 millió gyerek után tudtak levonni). A teljes összeget univerzális elvek alapján osztanák el, a nehezebb helyzetű csoportok esetében differenciáltan. Megmaradna tehát a nagyobb családi pótlék a nagyobb családoknál, a fogyatékos gyermekek számára, az egyedülálló szülőknél. A rendszert kicsit megbontja, hogy a sokgyerekes családok továbbra is levonhatnak adókedvezményt (ha van elég jövedelmük). A legtöbbet a szegény családok nyernének. Pénzben főként az a jó félmillió gyereket



ködni. A munkahelyek hiánya – kivált kisebb településeken – nem csak azon múlik, hogy akar-e valaki dolgozni. A nagyobb településeken is óriási akadályt jelent a képzettség hiánya. Ha pedig a munkalehetőség valóban elérhetetlen, akkor az alacsony, vagy hiányzó ellátás teljessé teszi a társadalmi leépülést. Az együttműködésnél kiemelt szerepe lehetne az „egyenre szabott” álláskeresési segítségnek, amelyet a munkaügyi és szociális szolgálatok együttműködése biztosítana. A feltételes mód itt arra utal, hogy Magyarországon eddig kevéssé sikerült megtalálni a különböző közösségi szolgálatok együttműködésének módját, és az sem biztos, hogy van megfelelő számú jól képzett szakember. (Fogal-

iskolák színvonalemelése, a szakképzési kínálat és kereslet jobb összeigazítása valóban hézagpótló lehetne. 2005. szeptember elejére néhány más mellett egy különlegesen fontos lépést jeleztek előre, amelynek lényege az, hogy az általános iskolák nem utasíthatnának el területileg (körzetileg) hozzájuk tartozó gyereket. Ez a Magyarországon nemzetközi összehasonlításban kétségbeesetten erős szegregáció csökkentésének egy eleme lenne. Időszerűsége megkérdőjelezhetetlen, eddig sejtethető módszere és ütemezése a sokféle potenciális érdekütközés miatt problematikus.)

➔A **családtámogatási rendszer átalakítása** tűnik a 100 lépés program legfontosabb elemének mind átfogó jellegét, mind tartalmát te-

nevelő csoport, amelynek tagjai eddig a segélyhez nem voltak elég szegények, az adókedvezményhez meg nem elég jómódúak (azaz nem volt miből levonni), továbbá azok a legszegényebbek, akik eddig nem is tudták, hogyan kell a segílyt kérni. Jelentős előny azonban (még ha több pénzt ma nem is jelent) az eddig segélyezettéknél a biztonság és a méltóság erősödése. Náluk a rendszeres jövedelem kiszámíthatóbbá válna, és mentesülnének az eddigi megalázó és az államigazgatás számára költséges procedúráktól (kérelmezés, évenként kötelező környezettanulmány). Sajnos a járulékos ellátásokat – ingyenes iskolai étkezés, könyvek – valószínűleg továbbra is csak környezettanulmánnyal lehetne megkapni, amely



mintegy szegénységi bizonyítványként más ellátásokhoz is hozzájutást biztosítana. Ezzel fennmaradna az egész segélyezési bürokrácia. Itt még egy óriási lépésre lenne szükség ahhoz, hogy az államigazgatás – és a polgárok – szemléletváltozása lehetővé tegyen egy ennél európaibb és olcsóbb megoldást. Nevezetesen a bizalomra épülő eljárást, amely elfogadja (miként az adófizetésnél) az önbevallást, és ezt csak szűrőpróbaszerűen ellenőrzi. Ám ez a viszonylag jól előkészített módosítás így is jogerősítő, a társadalmi igazságosságot javító. Előnyei, hatékonysága akkor mutatkoznak meg igazán, ha színvonal – mindenekelőtt a három- és többgyerekeseknél – jelentősen javulna.

➡ **Az egészségügy** lépéseiből néhány azt segíti elő, hogy az elmáradott térségekben jobban el lehessen jutni a sürgősségi ellátásokhoz, vagy hogy bővüljön a prevenció. Más részük inkább költségkímélőnek látszik, mint például a közgyógyellátás – részben indokolt és racionális – átalakítása, vagy a receptfelírási szabályok módosítása. Ezek egy része a nagyon beteg és szegény csoportokat rosszul érintheti.

➡ **A lakásügy** kapcsán a 100 lépés programba került be egy olyan panelfelújítási program, amely a leromlott lakótelepek többnyire kis

jövedelmű, nehezen élő rétegeinek ad esélyt lakásuk és környezetük javítására. Néhány hasonló irányú intézkedés, mint az első, relatíve olcsó lakás megszerzését szolgáló Fészekrakó, illetve néhány lakásmentő program – adósságkezelés, régi adósságok állami kivásárlása – már korábban elindultak. A panelprogram építőipari kapacitásokat is mozgósíthat, ami a költségvetésnek is előnyös. Ugyanakkor mindez valószínűleg nem elég ahhoz, hogy ellensúlyozza a költségvetési szigorítások lakáspiacra, első lakás megszerzésére, valamint az építőiparra gyakorolt kedvezőtlen hatását, és mindennek negatív költségvetési következményét.

➡ **Az adórendszerrel** kapcsolatban ebben a keretben a legmagasabb áfa- és személyijövedelemadókulcsok csökkentése került napirendre. A második inkább kakukktojás a „100 lépés keretében”: sem az igazságosságot, sem a költségvetési egyensúlyt nem látszik szolgálni.

Az elemzés dimenziói

A 100 lépés program ennél sokkal több konkrét intézkedést, vagy intézkedési szándékot tartalmaz. A továbbiakban ezen elemek tartalmát vizsgáljuk meg olyan szem-

pontból, hogy mennyire érvényesülnek bennük a feltételezett, illetve kimondott kormányzati szándékok. Egy-egy ilyen vizsgálati metszetet kutatási „dimenzióknak” tekintünk. Részben értéktartalmúak, például arra kérdeznak rá, mennyire szolgálhatja az adott intézkedés a szolidaritást vagy a társadalmi igazságosságot. Másik részük gyakorlatias, azt próbálja előre becsülni, hogy az adott lépés csökkenti-e, illetve növeli-e a költségvetés kiadásait vagy bevételeit, vagy hogy milyen társadalmi csoportoknak jelent előnyt, illetve hátrányt. Az értékelések többsége (más mérce alig lévén) aligha tükrözhet mást, mint a szerző szubjektív becslését. (Néhány esetben a program többé-kevésbé pontosan jelzi a költségvetési kihatásokat, ezeket természetesen figyelembe vettem.)¹ Számszerű mértékek hiányában a táblázat csak olyasmit tüntet fel, hogy az adott dimenzió esetében a hatás

¹ A program alapján a költségvetési kiesés az áfa miatt 166 mrd Ft, az szja miatt 66 mrd Ft, az iparüzési adó miatt 16 mrd Ft, az eü. hozzájárulás miatt 65 mrd Ft. Ezen kívül a szociális törvény tervezett módosításai a családtámogatásnál 26 mrd Ft, a gyesei 7,7 mrd Ft többletkiadással számoltak, és a többi módosításnál is hasonlóak, vagy ennél jóval kisebbek a kiadásnövekmények.

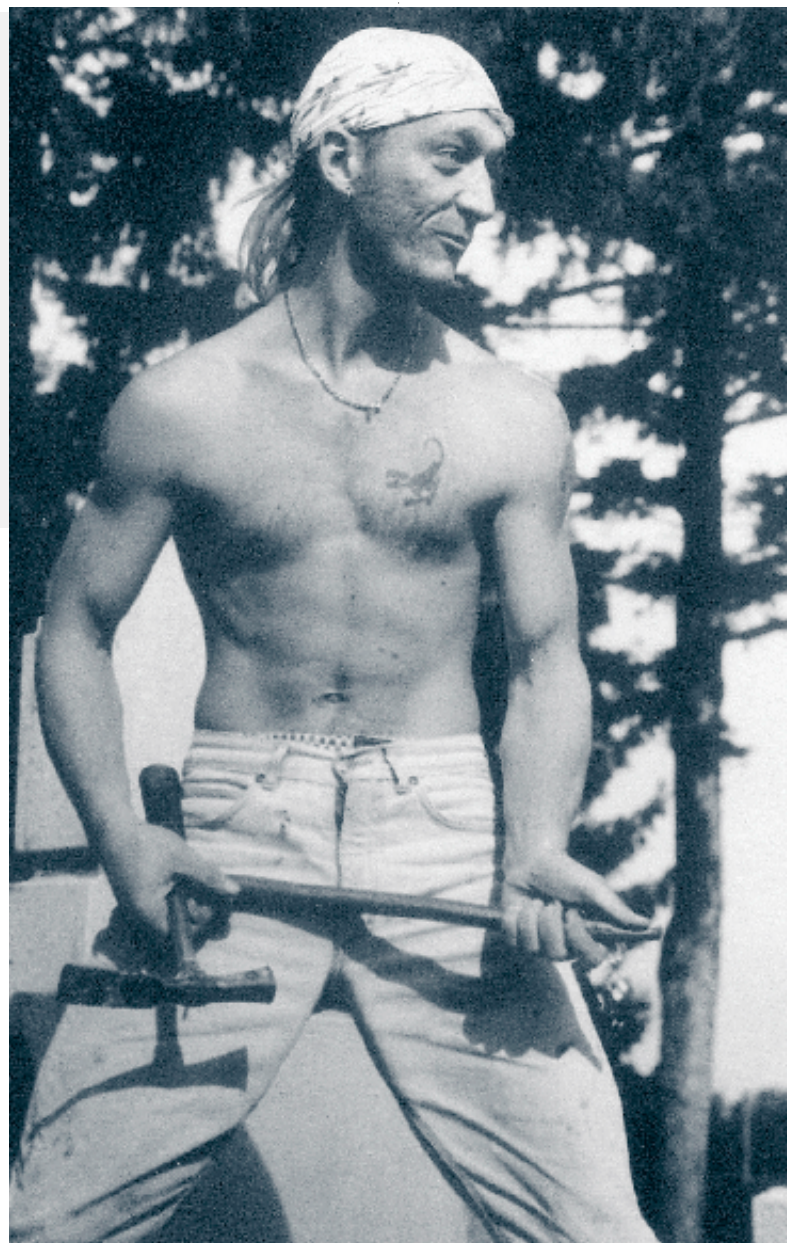
(a megadott értékelési szempont szerint) pozitív vagy negatív (ha pozitív +, ha negatív – jel). Ha a hatás bizonytalan nagyságú, vagy nem túl erős, egy plusz vagy mínuszjel van, ha becsülhetően nagyon erős, akkor kettő (++, vagy – –). Két oszlopban nem csak ezek a jelek, hanem rövidítések is szerepelnek, azon társadalmi csoportokra utalva, amelyek számára az adott intézkedés kedvező, vagy kedvezőtlen.

A mögöttes, vizsgált dimenziók a következők:

1 VERSENYKÉPESSÉG: sajnos a politikusok nem nagyon használnak részletes definíciót, pontosabban sokféle értelmezés létezik egymás mellett. A napi politika leggyakoribb, itt is használt értelmezése

elég korlátozott. A versenyképességet úgy értelmezi, hogy mennyire képesek a cégek nyereséget elérni a piacon, különösen a világpiacra, és mennyire képesek hozzájárulni a gazdaság növekedéséhez.

2 KÖLTSÉGVETÉSRE HATÁS: az 1. táblázat csak azt jelzi, hogy az adott intézkedés növeli-e, vagy csökkenti az állami újraelosztást, tehát az állami elvonás-elosztás egészét. Azaz a + szimbólum jelenik meg akkor is, ha az adott intézkedés a költségvetés bevételeit növeli, és akkor is, ha a kiadások nőnek. Megfordítva: a mínuszjel vagy kevesebb bevételre, vagy kevesebb kiadásra utal. A költségvetési hatást a program néhány esetben konkrétan jelzi, többnyire azonban csak becsülni tudtam.



3 KIKNEK KEDVEZ AZ INTÉZKEDÉS, AZAZ MILYEN TÁRSADALMI OSZTÁLYOKRA VAGY NAGYOBB CSOPORTOKRA NÉZVE ELŐNYÖS AZ INTÉZKEDÉS?

Kisebbségi önkényességgel és bizonytalansággal a következő, a szó hétköznapi értelmezésének megfelelő csoportokat azonosítottam:

A = alsó osztály, szegények általában,

M = munkások (ha ez világos),

AK = alsó középosztály,

K = középosztály egésze,

FK = felső középosztály (a kiemelkedően gazdagok nélkül),

F = felső réteg, gazdagok,

E = mindenki (potenciálisan).

4 KIKET ÉRINT ROSSZUL AZ INTÉZKEDÉS, AZAZ MILYEN TÁRSADALMI OSZTÁLYOKRA VAGY NAGYOBB CSOPORTOKRA NÉZVE HÁTRÁNYOS?

A csoportok az előzőekkel azonosak.

5 AZ ÚJRAELOSZTÁS IRÁNYA: Ha a lépés szándéka szerint felülről lefelé csoportosít át költségvetési forrásokat, vagy egyáltalán, a rosszabb helyzetű rétegek, csoportok helyzetét javítja, akkor a hatást pozitívnak értékelem (+). Ha a felsőbb rétegeknek kedvez, akkor mint „fel-felé újraelosztás”, negatív az értékelés (-). Az átcsoportosítás nem értelmezhető mindig szó szerint, azaz úgy, hogy egy adott lépés egyidejűleg ad valakinek és elvesz valakitől. A felső adókulcs csökkentése elvileg csak a jobb helyzetűeknek ad, és konkrétan nem vesz el senkitől semmit. Áttételesen azonban mégis átcsoportosít forrást.

6 HOGYAN HATHAT AZ INTÉZKEDÉS A MUNKAJOGOKRA ÉS A SZOCIÁLIS JOGOKRA? Noha ez a szempont Magyarországon nincs eléggé előtérben, fontossága rendkívül nagy. Ha a jogok gyengülését sejttem, a jel negatív, ha erősödését, pozitív.

7 MI LEHET AZ INTÉZKEDÉS HATÁSA A TÁRSADALMI SZOLIDARITÁSRA? A szolidaritásnak sokféle értelmezése él, nincs politikai köz-

A 100 LÉPÉS PROGRAM EGYES, A TÁBLÁZAT SZEMPONTJAI SZERINT ÉRTELMEZHETŐ ELEMEINEK
BECSÜLT GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI HATÁSAI
(július végéig meghirdetett lépések)

| Érintett területek, azonosítható hatású lépések* | Verseny-képesség erősítő+, gyengítő– | Költség-vetés növelő+, csökkentő– | Milyen csoportoknak jó? | Milyen csoportoknak rossz? | Újraelosztás iránya pozitív+ (lefelé), negatív– (felfelé) | Szociális és munka jog erősítő+, gyengítő– | Szolida-ritás erősítő+, gyengítő– | Igazsá-gosságot erősítő+, gyengítő– |
|---|--------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|----------------------------|---|--|-----------------------------------|-------------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| MUNKAERŐPIAC, összes említett lépés száma: 15 | | | | | | | | |
| MUNKANÉLKÜLI ELLÁTÁS | | | | | | | | |
| Első 3 hó az eddigi-nél valamivel több | ? | + | E | | +? | + | +? | + |
| Köv. 6 hó kevesebb | + | – | | E, főleg A, AK | – | – | – – | – |
| Köv. 3 hó min. bér 40% (nyugdíj előtt stb., hosszabb időszak) | ? | + | | E, főleg A, AK | + | – | – | +– |
| Intenzív álláskeresés, együttműködés köte-lező, m.ügyi és szoc. szolgálat, személyre szabott segítség | | + | A | A | | – | | +? |
| MUNKANÉLKÜLI ELLÁTÁS, együtt GAZDASÁG FEHÉRÍTÉS | 1+ | 3+, 1– | E, A | 2E, 3A, 2AK | 2+ 1– | 1+, 3– | 1 +, 1–, 1– – | 3+, 1– |
| Magán alkalmi munka 200 nap, közteherjegy, 75% adóból leírható, mg. alk.munka hosszabb | | + | A, K, F | | + | | ? | ? |
| Fehérítés érdekében szigorúbb ellenőrzés, TB felügyelet | | + | | | | | | + |
| Prémium év: nyd. előtt részmunka nyd.járulék kiegészítve | | + | | | + | + | + | + |
| START: 25 (dipl. 30) év alatt 34% helyett 90 ezer Ft-ig 15, 25% közteher (1–2 év) | ? | + | | | ? | ? | + | |
| GAZDASÁG FEHÉRÍTÉS, együtt | | 4+ | A, K, F | | 1+ | 2+ | 2 + | 2+ |
| OKTATÁS, összes említett lépés száma: 14 | | | | | | | | |
| Több pályaorientáció, szakképzés szak(köz)-iskolában | + | + | M | | + | | | + |
| 22 új térségi integrált szakképző kp | | + | | | | | | |
| Szakiskolában pótolha-tó befejezetlen ált. isk. | + | + | M | | + | | + | + |
| Útravaló: 2000 fiatal-nak támogatás | + | + | M | | + | | + | |
| Több tanulószerződés, több támogatás | + | + | M | | + | | + | |
| 50 év felett támogatás 2. szakképzéshez | | + | M | | + | | + | + |
| OKTATÁS, együtt | 4+ | 6+ | 5M | | 5+ | | 4+ | 3+ |
| CSALÁDTÁMOGATÁS, összes említett lépés száma: 8 | | | | | | | | |
| Családi pótlék növelése (eddigiek beépülésével), gyvt megszűnése, adókedv. csökkentés | | – + | | | + | ++ | + | + |
| Ebből: gyvt beépülés | | o | A | | ++ | ++ | + | ++ |
| Adókedvezm. lefaragás | | + | FK | FK, F | + | | ? | + |
| Egyedülálló szülőnél kis emelés | | + | E | | + | | | |
| Fogy. gyereknél jelentős emelés | | + | E | | + | + | + | + |
| „Családi segély” leg-szegényebbeknek (természetben főleg, esetleg korábbanál kevesebb) | | + | A | A | + | | + | |
| Gyes mellett teljes munkaváll. (esetleg több kv. befizetés) | | +? | | | | | | |
| CSALÁDTÁMOGATÁS, együtt | | 5+, 1– | 2E, 2A, 1 FK | 1A, 1FK, 1F | 5+, 1++, | 1+, 2++ | 4+ | 4+, 1++ |

* A táblázatba foglalás rövidítéseket, egyszerűsítéseket tett szükségessé. A rövidítések teljes kibontásához az eredeti programmal való összevetés adhat segítséget.

| Érintett területek, azonosítható hatású lépések* | Versenyképesség erősítő+, gyengítő– | Költségvetés növelő+, csökkentő– | Milyen csoportoknak jó? | Milyen csoportoknak rossz? | Újraelosztás iránya pozitív+ (lefelé), negatív– (felfelé) | Szociális és munka jog erősítő+ gyengítő– | Szolida-ritás erősítő+, gyengítő– | Igazságosságot erősítő+, gyengítő– |
|---|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|----------------------------|---|---|-----------------------------------|------------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| EGÉSZSÉGÜGY, összes említett lépés száma: 21 | | | | | | | | |
| 4 új sürgősségi osztály | ? | + | E | | | | + | |
| Helikopterbázisok | | + | E | | | | + | |
| Új mentőautók | | + | E | | | | + | |
| Több rákszűrés, szűrőbusz, szervezett utazás | | + | | | | | + | + |
| Háziorvos praxisalap, eü. állapothoz igazodó fejkvóta | | + | | | | | + | |
| Azonos hatóanyagúból olcsóbb gyógyszer | | – | | | | | | |
| Közgyógyellátási keret szigorúbb | | – | | A (súlyos, tartós beteg) | | | | |
| Extra szakorvos, kórház stb. igény fizető | | + | | FK, F | | | | ? |
| Járadékfizetés szigorúbb nyilvántartás, jobb járadékbehajtás munkáltatótól | | + | | K | | | | + |
| „Kék munka” után több járadék | | + | | | | + | | + |
| Mindenki (után) fizessen valaki, minden nem-kereső után állam (kiesik, aki segélyt se kap), tőkés is legalább annyit, mint átlagos fizetésű | | + | | FK, F | + | ?– | + | |
| Aki nem fizet, eü. „alacsony”, sürgősség, közegészségügy, anya-csecsemő ell. | | – | | A | – | – | – – | |
| EGÉSZSÉGÜGY, együtt | 0 | 9+, 3– | 4E | 2A, 1K, 2FK, 2F | 1+, 1– | 1+, 2– | 6+ | 4+ |
| LAKÁS, összes említett lépés száma: 6 | | | | | | | | |
| Panel plusz, 20 mrd kedvezményes hitel lakóközösségnek, önkormányzatnak önrészhez | | | + | AK (ebben sok M) | | + | | ++ |
| Panel plusz saját kamatfizetést állam vállalja, teljesen, ha rászorult, 1900 Ft /hó ha lakásfenntartási támog.-ra jogosult | | | + | A, AK | | + | | + + |
| Távho árellenőrzés | | + | E | | | | | |
| Több lakótelepi rendőrség | | + | | | | | | |
| Pályázat környezet javításra | | + | | | | | | |
| LAKÁS, együtt | | 5+ | 1E, 1A, 2AK | | 2+ | | 2+ | 2+ |
| ADÓ, összes említett lépés száma: 6 | | | | | | | | |
| Áfa 25-ről 20%-ra, áram + nem alapvető cikkek | + | – – | E, K, F | | – | | | |
| Cigaretta, alkohol, gk. járadék nő | | + | | | | | | |
| Szja fent 38-36%-ra, 18% plafon 1500-ról 1550 ezer Ft-ra | + | – – | FK, F | | – – | | – – | – – |
| Önkéntes kölcsönös biztosító adókedv.-t befizeti pénztárnak állam | + | | F (biztosítók) | | | | | |
| Munkáltatói adómentes juttatás (500 ezer, max.15% | –? | | AK?, F | | | | | |
| Társasági adó 5 millióig 10%-ra csökken | + | – | K | | ? | | – | |
| Iparüzési adó levonható (2-ről 1,68%-ra) (| + | – | K, F | | ? | | – | |
| Eü. egységes h. 3450-ről 1950-re | + | – | K, F | | ? | | – | |
| Eü. járadék alap szélesedik (kis mellékjöveldelmek is beszámítanak, szigorúbb ellenőrzés) | – | + | | | ? | | – | |
| Luxusadó, 100 mill. felett, 0,5 %, | – | + | | F | + | | | +? |
| ADÓ, együtt | 6+, 2– | 3+, 4–, 2– – | 1 FK, 5F, | 1E, 4K, 1AK, 2F | 1+, 1–, 1– – | | 4–, 1– – | 1+, 1– – |

megegyezés. Itt a fogalomba mindhárom szokásos értelmezést beleírtam, azaz a szolidaritást mint a gyengék segítségét, mint viszonyosági alapú kölcsönös segítséget, végül mint a társadalmi kohézió, összetartozás erősítését.

8 MI LEHET AZ INTÉZKEDÉS HATÁSA A TÁRSADALMI IGASZÁGOSÁGRA? Ezt a fogalmat is a hétköznapi értelemben használom, ami valószínűleg kifejezi a többség igazságérzetét. Az igazságosság és a szolidaritás fogalmai nagyon közel esnek egymáshoz – egyes esetekben azonban a hatás szétválasztható.

Az 1. táblázat (előző oldal) a program minden egyes elemét (ahol ez egyáltalán elvégezhető az adott információmennyiség mellett) minden fenti szempont szerint megvizsgálja. Ez az aprólékos minősítés kockázatos vállalkozás. A táblázatban megjelenő ítéletek azt sugallják, hogy nem lehet egyértelműen dönteni. Igaz, ha végképp lehetetlennek véltem az ítélezést, kitettem a kérdőjeleket. Ám ahol nincs kérdőjel, ott is vitathatóak az ítéleteim, és nem csak az értékek (igazságosság, szolidaritás) esetében. A részletezés azt segíti, hogy a végül levonható következtetések elérésének útja átlátható és ellenőrizhető, alkalmasint módosítható legyen. A részletes elemzés kísérletnek tekintendő, a tovább-

gondolkodást segítő kiindulásnak. A 2. táblázat a részleteket összefoglalja, és reményeim szerint az eredményeket áttekinthetőbbé teszi.

E végtelenített táblázatból a területenkénti összesítések együttes megjelenítése (2. táblázat) első látásra roppantul meggyőző. Úgy tűnik, hogy a program teljesíti vállalt céljait, a versenyképességet és a szolidaritást vagy igazságosságot szinte minden részterületen összeegyezteti. 11 lépés a versenyképességért, 19 a szolidaritásért és ugyanennyi az igazságosságért (az általam vallott értékrend szerint) jó arányok. A költségvetési hatások összesítése – csupán a pluszok és mínuszok összeszámlálása alapján – nyugtalanító lehet azok számára, akik az euróövezethez csatlakozáshoz szükséges konvergenciakritériumokat, mindenekelőtt az államháztartási hiány csökkentését középpontba helyezik. Igaz, bár erről ritkán esik szó, önmagában a költségvetés nagysága, pontosabban az újraelosztás csökkentése *nem* uniós követelmény, csak önként vállalt, meglehetősen vitatható konvergenciakritérium. Ugyanakkor (a saját mérlegelési szempontból nézve) a költségvetési hatások, kivált más elemekkel, főként az újraelosztás irányának figyelembevételével együtt azt sugallják, hogy az állam jelentős erőfeszítéseket kíván tenni a nagyobb igazságosság érdekében.

Tanulságok

Az összesítés a *kormányzati szándékokat* fejezi ki. A számok valóban azt sugallják, hogy a kormányzat versenyképes és igazságosabb országot akar. Megjelennek új elemek, új kormányzati elgondolások is. Az eddiginél sokkal nagyobb figyelmet kapnak a szegényebb csoportok, vagy szegényebb vidékek szükségletei. Ez a benyomás tovább erősödne, ha az előbbihez hasonlóan már fel tudtam volna dolgozni a szociális törvény módosításainak minden elemét, illetve a családi szociális minimum biztosítására vonatkozó legújabb elgondolásokat. Ugyanakkor van néhány aggasztó mozzanat.

A munkajogok és szociális jogok alig jelennek meg mint kormányzati ügy. Kevés intézkedés érinti őket, és akkor sem mindig pozitív a hatás. A munkajogok erodálódása részben a vergődő munkaerőpiac mellékterméke, részben világjelenység. Nem tudom itt végiggondolni sem az okokat, sem az esetleges orvoslási lehetőségeket. Valószínűleg igaz azonban, hogy a munkajogok gyengülése, a munkanélküliséggel párban, a korábban munkajogokkal alátámasztott társadalmi biztonságot ássa alá. Ennek ellensúlyaként hathat a szociális jogok erősítése, ez azonban a most kivethető szándékokban kevéssé tükröződik. Sőt, az is valószínű, hogy az új létbiztonságokat csak valamilyen új típusú, a

2. táblázat
A 100 LÉPÉS PROGRAM LÉPÉSEINEK ÖSSZESÍTETT HATÁSAI
(1. táblázat alapján)

| Fő csoportok, együtt | Versenyképesség erősítő+, gyengítő– | Költségvetés növelő+, csökkentő– | Milyen csoportoknak jó? | Milyen csoportoknak rossz? | Újraelosztás iránya pozitív+ (lefelé), negatív– (felfelé) | Szociális és munka jog erősítő+, gyengítő– | Szolidaritás erősítő+, gyengítő– | Igazságosságot erősítő+, gyengítő– |
|----------------------|-------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|---|--|----------------------------------|------------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| MUNKANÉLKÜLI ELLÁTÁS | 1+ | 3+, 1– | E, A | 2E, 3A, 2AK | 2+ 1– | 1+, 3– | 1+, 1–, 1– – | 3+, 1– |
| GAZDASÁG FEHÉRÍTÉS | | 4+ | A, K, F | | 1+ | 2+ | 2+ | 2+ |
| OKTATÁS | 4+ | 6+ | 5M | | 5+ | | 4+ | 3+ |
| CSALÁDTÁMOGATÁS, | | 5+, 1– | 2E, 2A, 1 FK | 1A, 1FK, 1F | 5+, 1++, | 1+, 2++ | 4+ | 4+, 1++ |
| EGÉSZSÉGÜGY LAKÁS | 0 | 9+, 3– 5+ | 4E 1E, 1A, 2AK | 2A, 1K, 2FK, 2F | 1+, 1– 2+ | 1+, 2– | 6+ 2+ | 4+ 2+ |
| ADÓ | 6+, 2– | 3+, 4– 2– – | 1E, 4K, 1 FK, 5F, | 1AK, 2F | 1+, 1–, 1– – | | 4–, 1– – | 1+, 1– – |
| Összesen | 11+, 2– | 35+, 9–, 2– – | 9E, 5A, 2AK, 5M, 5K, 2FK, 6F | 2E, 6A, 3AK, 1K, 3FK, 4F | 17+, 1++, 2–, 1– – | 5+, 2++, 5– | 19+, 5–, 2– – | 19+, 1++, 1–, 1– – |

3. táblázat

A 100 LÉPÉS PROGRAM KÖLTSÉGVETÉSI KIHATÁSAI

(becslések)

| | Költségvetési bevételei többlet | Költségvetési kiadási többlet | Költségvetési bevételei- csökkenés | Költségvetési kiadás- csökkenés | Teljes hatás, kv. növelő+, kv. csökkentő- – |
|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| Munkanélküliek | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| Gazdaság fehérités | 0 | 0,001 | 0 | | 0 |
| Oktatás | | 0 | | | 0 |
| Családtámogatás | 0,005 | 0,2 | | 0,03 | +0,2 |
| Egészségügy | 0 | 0 | | | 0 |
| Lakás | | 0,1 | | | +0,1 |
| Adó, áfa | | | 0,7 | | –0,7 |
| Adó, szja | | | 0,3 | | –0,3 |
| Adó és járulék, egyéb | | | 0,3 | | –0,3 |
| Összesen | 0,005 | 0,301 | 1,3 | 0,03 | –1,0 |

munkajogok és a szociális jogok ötvözetére épülő konstrukció fogja tudni megépíteni (Castel 2004).

További aggasztó momentum az a társadalmi hatás, amelyet a nyertes és vesztes csoportok összetétele fejez ki. Furcsa ellentmondás, hogy az újraelosztás változtatása inkább felülről lefelé látszik átcsoportosítani forrásokat, és mégis: a szegényebb csoportok legalább annyszor vesztesek, mint nyertesek. Ennek egyik oka, hogy a források nem a legszegényebbeket, hanem a majdnem-szegényeket, az alsó középosztályt, vagy épp az ugyancsak távolról sem gazdag középosztályt kedvezményezik. Ez (megítélésem szerint) azért nem támadandó, mert egyrészt az ezen csoportokhoz tartozók jelentős részének is szűkösek a forrásaik, másrészt – szeretjük vagy sem – szociológiai alapigazságról, majd azt mondtam, törvényről van szó. A szegényeknek és legszegényebbeknek ugyanis akkor lehet *hatékony* segítséget, megfelelő forrásokat juttatni, ha sem látszat, sem valóság szerint nem kapnak több közös forrást, mint a nem túl sokkal felettük lévők. Ők együtt (a szegények és a közepes helyzetűek) a társadalom túlnyomó többsége. Töbük között az ilyen típusú, kicsit és nagyon szegények közötti feszültségek elkerülése *tisztes színvonalú ellátás mellett* az egységes, mindenki számára hozzáférhető rendszerek előnye. Ennek ellenére nem biztos, hogy a legszegényebbek háttérbe szorulása a mai helyzetben társadalmilag célszerű, túl azon, hogy emberileg nehezen elfogadha-

tó. Az pedig bizonyosan ellentmond az igazságosság követelményének, hogy jó néhány lépés csak a felső középosztálynak, vagy épp a legjobb helyzetűeknek kedvez.

Végül a legnagyobb probléma a szándékok és a megvalósíthatóság közötti távolság. Igaz, az intézkedések eredményességét nem tudom

előre megbecsülni. De végső fokon a szegénység közös és egyéni nyomorúságot, szűkösséget jelent, a ki-rekesztés, a kohézió hiánya mögött pedig növekvő egyenlőtlenségek is meghúzódnak. Itt nem zérus-összegű játékokról van szó: *forráshiány források nélkül nem szűnik meg.* Sem a szegénység nem csökkenthe-





tő, sem a kohézió nem erősíthető nagyon jelentős anyagi és emberi erőforrások mozgósítása nélkül. Ezek a források azonban hiányoznak. A példák tetszés szerint sorolhatók. A szakiskolák fejlesztése például a fejlődés fontos mozgatója lehet. De ehhez jobb, „átképzett” pedagógusok, másként felszerelt iskolák is kellenének. Európai források vannak, szerepelnek is a szegénység és kirekesztés elleni Nemzeti Cselekvési Tervben – de messze nem elégségesek. Az új családi ellátások szerkezete – az én értékrendem szerint – jó, de az átlagos színvonal keservesen alacsony. 1990-ben a családi ellátások (családi pótlék, gyes, gyed) együttes összege a GDP 3,7 %-a volt. Igaz, a gyerekek száma akkor 10%-kal több volt, mint 2005-ben. Az ellátások aránya azonban a gyerekek számánál sokkal rohamosabban csökkent: ma többféle családi ellátás van (gyet, gyermeknevelési támogatás). De az alig kevesebb, 2,2 millió gyerekre jutó összes ellátás csak a GDP 1,5%-át teszi ki. Ez a reálértékek drámai csökkenését jelenti. Az átlagos családi pótlék a gyerekek ellátásának minimális költségeiből a harmadrészt se igen fedezi. A tervezett iskolai deszegregáció társadalmi elfogadásának előfeltétele az iskolák sokféle adottsága közötti színvonalkülönbség csökkentése. Egy ilyen kiegyenlítéshez számottevő forrás szükségeltetik.

Egyelőre a 100 lépés programban nem annyira többletforrásokról van szó, mint szerkezeti átalakításokról. A sokszor ambiciózus célok fedezete nem látszik. A 3. táblázat azt próbálja meg felbecsülni, hogy az egyes intézkedéscsoportok hogyan függnek össze költségvetési kiadásokkal és bevételekkel. Ezeket a GDP százalékában (ezrelékében, tízezrelékében) adja meg. A nyilvánosságra került adatokból egyelőre pontosan csak az adóintézkedések és a családi ellátások költségvetési hatása ismert. Néhány más esetben a hatás közelítően becsülhető. Ha ez nagyon kicsi, néhány tíz milliárd, azaz a 24 000 milliárdos GDP milliomod része körül van, akkor a táblázatban o szerepel. Az üres cella azt jelzi, hogy feltehetően nincs



adott típusú költségvetési kihatás.

A táblázat legfontosabb tanulsága, hogy a tervezett intézkedésekre nincs, vagy alig van többletpénz. Többek között azért, mert az összes tervezett kiadásnövelés a töredékét (negyedét) sem éri el a bevételek csökkentésének. A struktúrák változnak, vagy változnának, és többnyire jó, a több igazságosság és nagyobb hatékonyság irányába. Ez azonban pénz nélkül nehéz kérdéseket vet fel. Általában a pénzek átcsoportosítása a teljes összeg változatlansága mellett (legyen szó segélyezésről, családi ellátásról, közgyógyellátásról, szociális otthonok normatívájáról, munkanélküli ellátásról) szükségképpen azt jelenti, hogy lesznek vesztesek – egyének, intézmények, esetleg meghatározott csoportok. Adott esetben ez elfogadható, vagy elfogadtatható lehet. Ilyen szűkös anyagi keretek mellett azonban fennáll az a veszély, hogy az eredeti célok nem pontosan követhetők, a papíron elvégzett számítások a valóságban félrecsúsznak. A vesztesek nem a jó helyzetűek lesznek, hanem – többé-kevésbé véletlenszerűen, jogszabályi rövidzárlatok, végrehajtási hibák miatt – a legvédtelenebbek, esetleg azok, akik még épp a víz fölött tartják a fejüket. Ennek ellenére érdemes bizonyos kockázatokat talán a rosszabb helyzetűek nevében is vállalni, hogy a rendszerek javuljanak. Ám ehhez világossá kell tenni egyrészt, hogy fennáll a szán-

déktalan tévedés kockázata, amelynek korrigálását a kormányzat vállalja. Másrészt azt is ki kellene mondani, hogy a források bővülésével kormányzati szándék az új keretek jobb kitöltése, magyarul a „100 lépés” programban kifejeződő kormányzati célok nem csak retorikai, hanem valóságos közelítése.

A baj az, hogy a jóléti források bővülésére annak ellenére kevés a remény, hogy ezt a társadalom állapota is, közvéleménye is igényli, és az EU régi és új tagországai közötti növekvő jóléti szakadék feltöltése épenséggel megkövetelné. A 3. táblázat számaiból világos, hogy komoly költségvetési hatása csak az adócsökkentésnek van, éspedig olyan értelemben, hogy csökkenti az állam bevételeit. A legfelső áfa-kulcs kisebb, fokozatosabb csökkentése, és a felső szja-kulcs szinten hagyása legalább a GDP fél százalékát, mintegy 120 milliárd Ft többletforrást jelentene a ma tervezetthez képest. Ez nem sok – de éppen a 100 lépés program céljai szempontjából nézve bőségszaru. Ugyanakkor a versenyképesség szempontjából ennek az adócsökkentésnek – nemzetközi tapasztalatok szerint – bizonyíthatóan *semmi* jelentősége nincs. Arról van tehát szó, hogy a kormányzat minden jó szándéka, retorikai elkötelezettsége kevés, ha a gazdaságilag erősebb csoportok folyamatosan a társadalmi szolidaritás ellenében érvényesítik érdekeiket. ♣